

Ajuts i subvencions COVID-19 despleats per la Generalitat de Catalunya

Avaluació del disseny i de la implementació

Nom de l'informe
Avaluació del disseny i de la implementació dels Ajuts i subvencions COVID-19 despleats per la Generalitat de Catalunya

Àmbit
Promoció econòmica

Tipus d'avaluació
Disseny; Implementació

Objectiu
Avaluar el disseny i la implementació del procés d'atorgament dels 3 ajuts despleats

Avaluació encarregada pel
Departament d'Economia i Hisenda – Generalitat de Catalunya

Avaluació realitzada per
Ivàlua

Analistes
Laura López, Jordi Sanz, Nerea Frías, Mireia Borrell-Porta, Emma Rue (Daleph), Laia Pi (Daleph), Luis Fernández (Daleph), Daniel Plata (Daleph)

Les restriccions imposades a Catalunya a causa de la pandèmia de la COVID-19 va tenir un fort impacte a l'economia, amb una caiguda dràstica del consum i la suspensió temporal de l'activitat productiva. Per fer front a aquesta situació, la Generalitat de Catalunya va concedir ajuts extraordinaris durant els anys 2020 i 2021.

Quins ajuts va desplegar la Generalitat de Catalunya i quins eren els seus objectius?

L'informe avalua els tres ajuts que representen una major quantia (en total, 1.018 milions d'euros):

1. L'ajut extraordinari dirigit a persones autònomes i microempreses, a fi de mantenir l'activitat econòmica.
2. L'ajut extraordinari per a petites empreses amb persones en EERTO, a fi de preservar l'ocupació.
3. L'ajut extraordinari per a persones treballadores afectades per un EERTO o amb contracte fix discontinu a fi de mitigar la pèrdua d'ingressos.

Com han funcionat els ajuts i quins resultats han suposat?

L'anàlisi mostra una cobertura variant, segons l'ajut: 30% cobertura mitjana del primer ajut, 63% del segon ajut i 74% de la cobertura mitjana del tercer ajut.

Pel que fa al funcionament tècnic, els agents destaquen la simplicitat i agilitat del procés de sol·licitud i tramitació. Al mateix temps, es considera que els ajuts han brindat tranquil·litat a les persones i empreses que els han rebut.

Per altra banda, els actors entrevistats destaquen que la quantia dels ajuts no ha estat suficient, a excepció de la de l'ajut als sectors més afectats.

Policy Brief

L'avaluació explora els tres ajuts COVID-19 de la Generalitat que representen major quantia.

Problemàtica i intervenció

Durant els anys 2020 i 2021, les restriccions a l'activitat derivades de la pandèmia van provocar una tensa situació que afectava al conjunt de la societat, especialment a determinats sectors econòmics i empresarials. La resposta de les institucions públiques va ser l'atorgament d'una sèrie d'ajuts i subvencions, tots ells de caràcter extraordinari, adreçats a persones autònomes, petites empreses i persones treballadores afectades per ERTO.

Restriccions a l'activitat i davallada del consum

Per tal d'intentar estabilitzar la propagació de la COVID-19 es va decretar l'estat d'alarma i una sèrie de mesures que **van restringir l'activitat de les empreses** a partir de març del 2020. Les restriccions es van alleugerir gradualment a mesura que millorava la situació sanitària. Tot i això, el teixit econòmic i empresarial va experimentar les següents problemàtiques:

- **Reducció de la facturació** per part de persones autònomes i empreses que dificultava el manteniment de l'activitat.
- Empreses de sectors greument afectats amb part de la plantilla en ERTO que havien de **fer front a pagaments i deutes**.
- Pèrdua de la capacitat adquisitiva de les persones treballadores que mantenien el seu lloc de treball en situació ERTO, però amb una **disminució d'ingressos**.

Els ajuts pretenien compensar la pèrdua d'ingressos i evitar la pèrdua de llocs de treball.



Principals característiques dels ajuts

Els tres ajuts s'adreçaven a un públic diferent (persones autònomes, empreses i persones treballadores), amb uns objectius concrets. Però l'objectiu comú era evitar el tancament de negocis i l'augment de l'atur.

Les bases de les subvencions estableixen els **requisits** que havien de complir els individus i entitats per ser considerats elegibles. Pel que fa als ajuts a persones autònomes i treballadors, es tractaven de subvencions no condicionades. No ho eren, en canvi, els ajuts als sectors més afectats per les restriccions, les quals havien de mantenir el mateix nombre de personal que presentaven a finals del 2020 fins a finals de 2021.

La **quantia d'ajut** que rebien les persones i entitats elegibles variava entre els ajuts:

- Pel primer ajut, a autònoms, es tractava d'un import fix de 2.000€.
- Pel segon, les societats jurídiques beneficiàries rebien 2.000€ per cada persona treballadora en ERTO amb un màxim de 30.000€.
- Pel tercer, les persones treballadors rebien entre 600-900€ en funció de la convocatòria i dels dies que portaven en ERTO.

Cal tenir en compte que els ajuts es van crear amb caràcter extraordinari i que eren compatibles amb altres subvencions que tenien finalitats similars. El nombre total de beneficiaris ha estat:

- Pel primer ajut, entre les convocatòries de novembre-desembre 2020 i març 2021: 325.896 persones perceptores.
- Pel segon ajut: 22.460 societats jurídiques.
- Pel tercer ajut, el nombre de beneficiàries per les convocatòries de març 2021 i juliol 2021 sumen 215.657 persones.

Avaluació

S'ha realitzat una revisió de literatura especialitzada sobre experiències d'ajuts i subvencions similars implementades en altres països desenvolupats en la crisi de la COVID-19 o des de la crisi de 2008. Les principals conclusions d'aquesta revisió han servit per donar més robustesa a les diferents teories del canvi, elaborades de forma participativa amb els principals agents implicats en els ajuts. Tot seguit, l'avaluació de la implementació s'ha centrat en analitzar la cobertura, la suficiència dels recursos, el funcionament tècnic i el valor afegit percebut dels ajuts analitzats.

Avaluació del disseny: Revisió de la literatura i teoria del canvi

Les mesures internacionals d'assistència econòmica desplegades en el context de la crisi associada a la pandèmia de la COVID-19 poden agrupar-se dins de **4 grans categories d'ajuts**:

- Instruments financers
- Ajornament en el pagament d'impostos, serveis i deutes
- Ajuts a les persones afectades per sistemes de regulació temporal de l'ocupació
- Polítiques estructurals

S'ha realitzat una **revisió de la literatura d'avaluacions d'impacte i d'eficàcia** de línies d'ajuts i subvencions a persones autònomes, petites empreses i microempreses, així com ajudes d'ingressos a persones treballadores afectades per la pandèmia desplegats des de l'any 2008 -per incloure les mesures adoptades en el context de crisi posterior a 2008- fins l'actualitat.

S'han elaborat **dues teories del canvi** que expliquen la cadena causal d'hipòtesis de les mesures adoptades diferenciades segons l'enfocament de l'objectiu i d'acord a l'evidència de la literatura acadèmica, hi ha evidència que les mesures:

- milloren els nivells d'ocupació, supervivència, vendes i ingressos de les empreses i persones autònomes
- augmenten els nivells d'ingressos de les persones treballadores afectades per sistemes de regulació temporal de l'ocupació.

La revisió de la literatura aporta evidències de que les subvencions directes són efectives en períodes de crisi.

Avaluació de la implementació

S'analitzen els tres principals ajuts de manera diferenciada segons quatre aspectes:

- La seva **cobertura**
- La **suficiència** dels recursos econòmics i dels imports atorgats
- El **funcionament tècnic** de l'ajut
- El **valor afegit** a les persones receptores

S'ha desplegat un treball de camp consistent en **21 entrevistes i 2 grups de discussió** amb actors destacats en el procés de disseny i d'execució dels ajuts analitzats, que s'han distingit en tres nivells:

Nivell 1

S'ha fet una anàlisi de les entrevistes i dels grups de discussió per detectar les idees clau per ajut i per nivell d'identificació dels actors, el que permet observar les coincidències i discrepàncies entre les persones entrevistades de diferents nivells i entre diferents ajuts. Per últim, també s'incorporen idees transversals i generals als tres ajuts.

Resultats

Les valoracions dels resultats varien en alguns casos perquè no hi ha consens entre els diferents agents entrevistats i segons els tipus d'ajuts. En general, els ajuts han aportat tranquil·litat i millorat l'estabilitat de les persones i les empreses que els van rebre. Tanmateix, es considera que hi ha marge de millora pel que fa a la cobertura i quantia dels ajuts.

Cobertura

En el cas de l'ajut extraordinari per a petites empreses amb persones en ERTO, la majoria dels actors entrevistats opina que **el grau de cobertura ha estat alt** i que tothom que el va demanar l'ha rebut.

Per contra, aquest **consens no existeix** per als dos ajuts restants, l'ajut extraordinari per a persones autònomes i l'ajut extraordinari per a persones treballadores afectades per un ERTO o amb contracte fix discontinu. No obstant això, les dades mostren que en el cas de persones en ERTO, la cobertura ha estat de gairebé més d'un 70%.

Hi ha una **valoració molt positiva del registre previ** per aquells ajuts on es van desplegar i es considera que és una innovació a mantenir en futures convocatòries d'urgència.

Segons les dades disponibles, el percentatge de cobertura de les diferents convocatòries va ser:

- Persones autònomes: 25% per a les convocatòries de novembre i desembre de 2020; 34% per a la de març de 2021 sobre total de persones autònomes –inclou algunes que no complien condicions–.
- Petites empreses: 63% de les empreses amb persones en ERTO al gener 2021.
- Persones en ERTO: 69% de les persones en ERTO en els respectius mesos per a la convocatòria de març de 2021; 79% per a la de juliol de 2021.

Suficiència

Hi ha una **clara divergència en la percepció sobre la suficiència** dels ajuts. Els actors de la Generalitat i altres organismes públics que van dissenyar, gestionar o donar suport en la implementació de l'ajut defensen que els recursos assignats van ser suficients, en especial en aquells ajuts que disposen de registre previ, ja que, segons argumenten, es va adaptar el pressupost a la demanda.

Argumenten també que els ajuts eren complementaris a altres de més ben dotats (ERTO) o sectorials (en el cas dels ajuts extraordinaris per a persones autònomes i empreses).

Per contra, els actors d'altres institucions o entitats representatives o els receptors i gestors dels ajuts tendeixen a defensar que **les quanties atorgades eren insuficients** per a cobrir els objectius dels ajuts: mantenir l'activitat econòmica i minimitzar la pèrdua d'ingressos.

Funcionament tècnic

Hi ha consens entre els actors dels diferents nivells en el fet que **els procediments per demanar els diferents ajuts estudiats eren senzills** i que **la tramitació i el pagament es va fer de forma àgil**, amb la notable excepció del primer pagament de l'ajut extraordinari per a persones treballadores afectades per un ERTO o amb contracte fix discontinu, en què es van produir errors i retards.

També hi ha consens en el fet que tant el registre previ i la declaració responsable suposen **innovacions positives** pel que fa a aquest tipus d'ajuts.

Valor afegit

En els casos dels ajuts extraordinaris per a persones autònomes i per a persones treballadores afectades per un ERTO o amb contracte fix discontinu **cap de les persones entrevistades considera que hagin marcat una gran diferència substantiva en les seves finances**. Tot i així, els agents entrevistats estan d'acord en que aquests ajuts han aportat **tranquil·litat i millorat l'estabilitat** de les persones i les empreses que els van rebre.

En el cas de l'ajut extraordinari per als sectors més afectats per les restriccions o pel manteniment de llocs de treball en ERTO es destaca que va ser una **contribució de liquiditat important en un moment de necessitat**.

Els ajuts han servit per aportar tranquil·litat, si bé es qüestiona la suficiència de les quanties.

Aprentatges

L'avaluació del disseny ha permès comparar i valorar l'efectivitat d'altres mesures impulsades per governs desenvolupats en període de crisi, especialment derivades de la pandèmia de la COVID-19. L'avaluació de la implementació ha recollit la visió de l'execució per part dels diferents agents impulsors, receptors i divulgadors per cadascun dels ajuts, contrastant les seves visions.

Atenció a la ciutadania oberta i transparent

Des del 012, expliquen que tot i que ja es tenia una relació de treball propera i fluida amb la majoria dels departaments que van convocar ajuts, assenyalen que les relacions existents s'han intensificat.

A banda d'atendre les consultes durant tot el procés dels ajuts per telèfon, es va crear la web Activem Catalunya on es va centralitzar tota la informació disponible, amb les preguntes més freqüents.

Declaració responsable per facilitar la gestió administrativa

La declaració responsable, conjuntament amb una comprovació dels requisits bàsics via registres i bases de dades administratives, permet rebre l'ajut sense haver d'entregar documentació addicional, la qual cosa agilitza tot el procés.

Equips interdisciplinars al llarg de tot el procés de la gestió administrativa

Es proposa augmentar els equips interdisciplinaris de principi a fi entre les àrees funcionals i el gestor dels sistemes d'informació. D'aquesta forma és més probable que es puguin aprofitar millor els recursos tecnològics, s'evitin les barreres tècniques i s'agilitzi la tramitació de l'ajut.

Recomanacions



Anàlisi prèvia de la quantitat d'ajut necessària

Fer una anàlisi prèvia sobre els recursos necessaris per cobrir les necessitats a les que fa referència l'ajut, de manera que no es limiti a repartir el pressupost disponible entre la població diana. Analitzar la possibilitat de fer una gradació de l'import de les subvencions segons els nivells d'ingressos.



Disseny de l'ajut orientat a la gestió

Adoptar un enfocament de disseny orientat a la gestió que tingui en compte la gestió tècnica que s'haurà de fer de l'ajut tenint clar des de l'inici les dades que s'hauran de demanar, les comprovacions que s'hauran de fer de forma prèvia i *a posteriori*, i pensar les variables clau.



Registre previ

Conservar el registre previ com una eina útil en determinats contextos. Caldria analitzar i racionalitzar-ne l'ús ja que segons els serveis tecnològics suposa una complexitat interna de gestió.